Communiqués et discours

Discours

Allocution de madame Jennifer Stoddart
à l'occasion de la clôture de la consultation publique
de la Commission parlementaire chargée d'étudier les recommandations
du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information

le 30 octobre 2003

Monsieur le Président, madame la Ministre, mesdames,
messieurs les membres de la Commission de la culture,

Au cours des cinq dernières semaines, près d'une quarantaine de personnes ou d'organismes vous ont fait part de leur point de vue au sujet du dernier rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (C.A.I.) intitulé *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*.

Ces échanges vous ont permis d'aborder des sujets aussi variés que la publication automatique des documents détenus par les organismes publics, la place qu'occupe le droit à l'information dans notre Charte des droits et libertés de la personne, les motifs pour refuser l'accès à un document et les organismes qui devraient être assujettis à la Loi sur l'accès. Vous avez également entendu différents points de vue sur les règles de protection des renseignements personnels au sein des organismes publics ou des entreprises privées. Des questions fondamentales pour le respect de la vie privée vous ont été soumises. Doit-on réécrire ou assouplir la Loi sur l'accès pour permettre le déploiement du gouvernement en ligne? Comment profiter des avantages qu'offre la technologie sans pour autant mettre en péril nos droits et libertés?

Le temps nous étant compté, je ne peux revenir sur toutes les questions abordées entre vous et devant vous. Le mémoire qui vous a été remis aujourd'hui aborde plus en détails certains de ces sujets. Vous me permettrez donc de limiter mes commentaires aux trois sujets suivants : la publication automatique de l'information, la prestation électronique des services aux citoyens et, finalement, les structures de la Commission.

La publication automatique de l'information

À ce stade-ci, vous aurez remarqué que la capacité d'améliorer notre régime d'accès à l'information se fonde en bonne partie sur le développement et le déploiement des technologies de l'information et des communications. Grâce à ces dernières, les contraintes physiques qui limitaient l'accès aux documents de l'administration publique disparaissent peu à peu.

Jouant pleinement la carte des nouvelles technologies de l'information, l'État québécois peut désormais permettre à des millions de citoyens d'avoir accès à de l'information en ligne.

Cette réforme que nous proposons ne se limite pas à faire quelques retouches mineures ou de simples ajustements qui donneraient l'impression que le citoyen est mieux servi. Il s'agit au contraire d'adopter une approche différente : plutôt que d'attendre la demande d'accès à un document, chaque organisme public devrait voir à la publication ou à la diffusion de l'information dès sa création. En fait, le principe général devrait être la publication automatique de l'information alors que la demande d'accès formulée auprès du responsable de l'accès deviendrait l'exception.

Tout comme M[e] Lyette Doré, la C.A.I. partage l'opinion que le Québec a fait des efforts considérables pour permettre que de l'information soit accessible en ligne.

Malgré tout, son étude conclut qu'il y aurait place à amélioration au chapitre de la transparence de l'État et elle propose diverses mesures de divulgation automatique de l'information : mise sur pied d'un groupe de travail pour identifier les bonnes pratiques en matière de divulgation automatique, campagne d'information, divers projets-pilotes pour permettre une diffusion plus large de l'information, élaboration de politiques ou de directives explicitant les initiatives de divulgation automatique.

Toutes ces mesures, estime la C.A.I., méritent d'être déployées. Mais cela ne suffit pas. Nous avons la profonde conviction que sans un signal clair du législateur, les politiques de publication automatique de l'information n'iront pas au-delà de l'intention de principe pour un grand nombre d'organismes publics. C'est pourquoi nous croyons que l'obligation d'adopter une politique de publication de l'information doit être inscrite dans la Loi sur l'accès.

Plus de la moitié des mémoires qui vous ont été transmis commentent les recommandations de la C.A.I. relatives à la publication automatique de l'information et la plupart le font de façon positive. La C.A.I. y voit là un intérêt certain pour les propositions qu'elle formule et la reconnaissance que les modalités préalables à l'obtention de l'information pourraient être adaptées aux nouvelles réalités technologiques.

Quelques organismes se sont également interrogés sur la lourdeur que pourrait créer la mise en oeuvre des recommandations de la C.A.I. et des coûts qu'elle pourrait impliquer. L'implantation des politiques de publication de l'information peut se faire graduellement. De toute façon, les organismes doivent gérer dès maintenant leurs informations numériques de plus en plus volumineuses.

On ne peut pas penser que l'ensemble des documents détenus par un organisme public deviendra accessible d'un seul clic. On peut croire toutefois que les documents dont l'intérêt public est évident pourraient être du lot de documents facilement accessibles. Le citoyen, actuellement noyé par des informations plus ou moins utiles, pourrait dorénavant choisir lui-même, à partir d'un index et de plans de publications appropriés, l'information dont il a besoin.

La prestation électronique de services aux citoyens

Toutes nos recommandations traduisent une préoccupation constante : l'essor des technologies de l'information et des communications implique une vigilance constante de la part des organismes publics qui sont gardiens des renseignements personnels recueillis auprès des citoyens.

Baisser la garde au moment où ces technologies envahissent de plus en plus notre vie

privée serait une grave erreur. Il ne s'agit pas de mettre au banc des accusés ces technologies. Il s'agit simplement de faire une évaluation correcte des risques qu'elles engendrent par leur capacité de faire circuler rapidement l'information et de s'assurer que les mesures de protection des renseignements personnels adéquates seront mises en place et respectées.

Il faut conserver les dispositions de la Loi sur l'accès qui sont essentielles au maintien de la confiance des citoyens envers la gestion que fait l'État de leurs renseignements personnels.

Les grands principes de protection des renseignements personnels qui sont dans la Loi ne sont pas le fruit de l'imagination de la Commission. Ils se retrouvent aussi dans les législations du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux, de la plupart des pays démocratiques, de grands organismes internationaux telles l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Association canadienne de normalisation (ACNOR). Le respect du droit à la vie privée constitue l'assise de ces règles. Ces règles impliquent également une obligation de transparence pour les organismes publics : les citoyens doivent connaître le sort qui est réservé à leurs renseignements personnels.

La prestation électronique de services aux citoyens représente une évolution naturelle de l'administration publique et un moyen de rendre l'État plus efficace et plus près des gens. L'information doit, dans bien des circonstances, pouvoir circuler librement.

Toutefois, nous ne partageons pas l'opinion du professeur Trudel, du CEFRIO et du Comité stratégique des ressources informationnelles (CSRI), qui demandent un changement majeur des principes de base soutenant notre droit en matière de protection des renseignements personnels.

Le cadre juridique, tel que défini dans la Loi sur l'accès, ne représente pas un obstacle à la prestation électronique de services. Et avant qu'elle ne soit édulcorée, il faudrait clairement démontrer que cette loi représente un frein au développement de la prestation électronique de services. Or, cette démonstration reste à faire. En effet, il n'y aucune démonstration concrète de lacunes dans le cadre législatif ou son application réelle qui démontreraient la pertinence d'un tel changement, lequel serait au détriment de la protection des renseignements des citoyens.

Il est remarquable que ni le mémoire du professeur Trudel, ni ceux du CEFRIO et du CSRI ne fassent référence aux articles 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès, lesquels constituent des soupapes importantes en matière de circulation de l'information. Il faut s'en étonner. Car ce silence laisse sous-entendre qu'aucun échange de renseignements personnels n'est possible entre organismes publics, que le principe de cloisonnement est absolu, ce qui est faux. Or, ces deux dispositions législatives autorisent les communications de renseignements personnels entre organismes publics. Plus de 400 ententes ont déjà été approuvées. Ces communications doivent se faire conformément à une entente écrite entre les organismes. La Commission doit donner son avis au sujet de ces ententes. Et si son avis est défavorable, le gouvernement peut néanmoins approuver l'entente.

Simplement au cours de la période couverte par son rapport quinquennal, soit de 1997 à 2002, la C.A.I. a émis, conformément à ces articles de la Loi, plus de 175 avis concernant des ententes de communications de renseignements personnels entre organismes publics. De ces avis, seulement neuf étaient défavorables, soit 5 %.

Conclure que tout le processus d'approbation des ententes se fait à l'insu des citoyens

est simplement inexact. La Loi sur l'accès prévoit en effet que les avis de la Commission approuvant les ententes de communications de renseignements personnels doivent être déposés à l'Assemblée nationale et publiés à la Gazette officielle du Québec. Par ailleurs, c'est la Commission qui exige toujours des organismes qu'ils incluent dans leurs ententes une obligation d'aviser le citoyen de cet échange de renseignements. Finalement, la C.A.I. dresse chaque année, dans son rapport annuel de gestion, un tableau de ces ententes.

Mais malgré cela, les citoyens savent-ils que des comparaisons de fichiers sont effectuées entre les plus importants détenteurs de mégafichiers d'adresses, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), la Société de l'assurance automobile du Québec, la Régie des rentes du Québec et le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. La fréquence des échanges est hebdomadaire ou mensuelle de façon permanente. La *Loi sur l'assurance maladie* autorise la RAMQ à transmettre l'adresse à 17 ministères et organismes. On pourrait donc déjà informer les citoyens de la possibilité de changement d'adresse automatique.

Le système d'ententes de communications de renseignements personnels ne devrait pour aucune raison être abrogé pour permettre la mise en place de domaines de confiance. On ne peut en effet écarter les règles, sans avoir effectué au préalable une étude d'impact sérieuse et exhaustive de la circulation déjà existante des renseignements entre organismes publics car cela serait, à tout le moins, fort risqué pour la protection des renseignements personnels.

Le système des ententes maintient le principe de la séparation entre les organismes publics. Mais ce sont ces murs qui empêchent l'État de dresser des profils sur les citoyens, d'utiliser les renseignements personnels à des fins autres que celles prévues au moment de la collecte ou qui empêchent la communication de renseignements personnels à l'insu de la personne concernée. Ce sont ces barrières qui évitent la concentration des informations sur les citoyens et la création de mégabanques de données personnelles.

Certains vous ont présenté une vision fascinante des possibilités qu'offre la prestation de services en ligne. En effet, cette vision offre un rôle central au citoyen qui exercerait un contrôle complet sur les renseignements qui le concernent. Il saurait, en tout temps, quels renseignements détient l'État à son sujet, quels organismes se partagent cette information. Jamais un renseignement le concernant ne serait communiqué sans qu'il n'en soit informé. Il pourrait également mettre à jour ses renseignements, les rectifier au besoin. Bref, face aux mégaprojets, nous aurions un régime exemplaire de protection des renseignements personnels.

Toutefois, cette situation idéale ne se réalisera peut-être jamais : les services fournis en ligne se font encore rares et une large partie de la population, tels les démunis et les personnes âgées, n'a pas accès à l'Internet. De plus, il faut se rappeler que certaines clientèles qui bénéficient des prestations financières de l'État sont celles au sujet de qui l'État emmagasine le plus d'information. Elles sont rarement en mesure de transiger directement en ligne avec l'État. Par ailleurs, on peut difficilement imaginer que le citoyen sera toujours en ligne avec l'État chaque fois qu'une décision le concernant sera prise. Et que devrait-on faire lorsqu'un organisme public mène une activité de surveillance concernant un citoyen?

Selon certains, c'est avoir une vision apocalyptique que de croire que les organismes autres que les corps policiers, exercent des activités de surveillance auprès des citoyens. Notre expérience démontre que les activités de surveillance de l'État n'ont rien d'hypothétiques et qu'elles ne relèvent pas que des seuls corps policiers. Les

activités de surveillance sont bien réelles et il est indéniable que les outils informatiques permettent maintenant d'en faciliter la réalisation.

Il suffit de mentionner les activités de surveillance mises en place au cours des dernières années par les autorités fiscales pour lutter contre le travail au noir et l'évasion fiscale pour comprendre l'ampleur du phénomène de surveillance que favorisent les nouvelles technologies de l'information. Cela n'est pas un hasard si les prestataires de la sécurité du revenu sont parmi les citoyens au sujet desquels l'État échange le plus grand nombre de renseignements personnels. Il existe présentement une vingtaine d'ententes entre le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et une dizaine d'organismes et de ministères.

La structure de la Commission d'accès à l'information

Aussi régulière qu'un métronome, la question de la structure de la Commission d'accès à l'information a encore refait surface au cours des dernières semaines. Il faut reconnaître qu'un nombre plutôt limité de mémoires propose des modifications à cette structure. Mais les propos entendus au cours des dernières semaines ont démontré un intérêt certain pour cette question.

Essentiellement, deux propositions vous ont été soumises. La première a pour objet de créer deux commissions dont l'une serait responsable de l'accès aux documents des organismes publics et l'autre responsable du volet de la protection des renseignements personnels. La deuxième proposition, longuement développée dans un texte de M^{e} Raymond Doray, suggère plutôt de retirer à la Commission toutes ses activités juridictionnelles pour les transférer à un tribunal judiciaire : le Tribunal des droits de la personne.

Devrions-nous confier à deux organismes la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès, l'un s'occupant du volet accès à l'information et l'autre du volet protection des renseignements personnels? Deux entités distinctes permettraient-ils que soient mieux défendus le droit à l'information et le droit à la vie privée?

La Commission ne croit pas qu'il s'agisse d'une voie intéressante. Au niveau fédéral, c'est le modèle qu'a retenu le législateur. Mais ce modèle suscite des tensions entre le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. La Commission croit qu'un arbitrage devra toujours être fait entre le droit à l'information et le droit à la vie privée afin que puisse être établi un équilibre entre ces droits.

Par ailleurs, dans un discours récent, le Commissaire canadien à l'information, M. John Reid, a reconnu que le modèle privilégié par le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta était préférable à celui mis en place à Ottawa. Je le cite : « La valeur du système de contrôle des droits à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels fondé sur un seul organisme est prouvée. En revanche, poursuit-il, le modèle bicéphale fédéral a suscité plusieurs difficultés dont voici quelques exemples : avis contradictoires au Parlement, au gouvernement, aux tribunaux et au public (); coûts administratifs inutilement élevés ».

M. Reid recommande donc la fusion des deux organismes fédéraux. Cette fusion aurait pour objectif et comme conséquence de réduire les coûts et d'améliorer le régime d'accès à l'information, car elle inciterait les institutions à rechercher l'équilibre entre protection des renseignements personnels et accès à l'information.

Par ailleurs, devrait-on retirer à la Commission tous ses pouvoirs juridictionnels pour ne lui laisser qu'un pouvoir de recommandation? La question est importante car le promoteur de cette solution, M^e^ Doray, prétend que cette solution est la seule qui pourrait assurer le respect de l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne et garantir à toute personne que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial.

À ce sujet, je vous invite à relire les rapports de vos prédécesseurs qui ont abordé cette même question en 1988 et en 1998 et qui ont pu compter sur le support d'experts en droit administratif pour mener à bien leurs travaux. Vous y trouverez là des arguments que la Commission fait siens. Les extraits pertinents de ces rapports sont joints au mémoire qui vous a été remis ce matin.

Ces deux rapports recommandent le maintien de la structure de la Commission. Le rapport de 1988 proposait également de confier à la Commission un mandat d'information alors que le rapport de 1998 proposait plutôt de confier explicitement à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse le mandat de promotion du droit à l'information et du droit au respect de la vie privée. Je vous rappelle que l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont toutes des législations qui confèrent à leurs commissaires des pouvoirs identiques à ceux du Québec.

La proposition formulée par M^e^ Doray s'inspire du modèle fédéral où le Commissaire ne dispose que de pouvoirs de recommandations vis-à-vis les 166 organismes qui sont assujettis à son autorité. Or, dans un rapport publié en 2002 par un Groupe d'étude mandaté pour étudier la loi canadienne d'accès à l'information, il est fait mention que le Commissaire canadien devrait pouvoir compter sur des pouvoirs d'adjudication ou d'émettre des ordonnances similaires à ceux qui ont été reconnus au Québec, à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique. Des travaux d'experts soumis à ce Groupe d'étude vont également dans le même sens. Alors pourquoi opter pour une solution que plusieurs estiment ne pas être la plus efficace?

Finalement, quelles seraient les conséquences pour le citoyen des modifications souhaitées par M^e^ Doray? Sera-t-il mieux servi si la Commission ne possède qu'un pouvoir de recommandation? Comment les 2 700 organismes publics allant des municipalités aux commissions scolaires et les entreprises du secteur privé respecteront-ils les recommandations de la Commission? Le pouvoir moral dont jouirait la Commission suffirait-il pour convaincre de communiquer un document? Quel serait l'impact au chapitre des délais et des coûts si l'on devait transférer les pouvoirs juridictionnels de la Commission à un tribunal judiciaire? Quel effet aurait un pouvoir de recommandation sur le déroulement d'une médiation dont l'issue met actuellement fin à 70 % des dossiers de la Commission?

Il est étonnant de constater que la question relative à la faiblesse constitutionnelle de la C.A.I n'ait pas fait l'objet de décisions judiciaires, ni suscité de commentaires dans la doctrine.

Par ailleurs, comme la proposition de M^e^ Doray implique une représentation des demandeurs par la C.A.I. devant le Tribunal des droits de la personne, car on n'a pas accès direct, il convient de s'interroger sur la pertinence d'investir des fonds publics pour aider les entreprises ou des journalistes travaillant pour des empires médiatiques pour plaider leurs causes, aussi bonnes soient-elles, devant un tribunal, alors qu'actuellement des citoyens doivent abandonner leurs recours faute de fonds pour continuer leur action contre des organismes d'État ou des entreprises privées. Les coûts d'une telle initiative seraient significatifs. De plus, faut-il souligner que la proposition suggérée n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie analysant les impacts pour le

citoyen.

Je vous remercie de votre attention, et tout comme mes collègues commissaires, j'espère que cet exercice de révision quinquennale, qui requiert énormément d'énergie, portera ses fruits, le plus rapidement possible.

Politique de confidentialité | **Copyrights**